POLITIQUE
ÉTRANGÈRE
CANADIENNE

Juin 1987

Aperçu

Le Canada et le Commonwealth

Introduction

De nombreux doutes ont plané sur la viabilité du Commonwealth moderne tandis qu'il se substituait peu à peu à l'Empire britannique. Pourtant, cette association multiculturelle et multiraciale de 49 nations, qui comprennent plus du quart de la population mondiale, est aujourd'hui plus dynamique et plus active que jamais. Cette année s'avère particulièrement importante pour le rôle du Canada au sein du Commonwealth, car la prochaine réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth aura lieu à Vancouver à l'automne 1987. C'est au cours de ces réunions biennales que sont prises d'importantes décisions concernant l'orientation des politiques de l'association.

Le Commonwealth moderne est le fruit d'une lente évolution de l'Empire britannique devenu une association libre d'États indépendants qui reconnaissent la reine Élisabeth II comme leur chef symbolique. Dès le début de ce processus, les Canadiens ont joué un rôle déterminant dans les affaires du Commonwealth.

Le mini-sommet qui a eu lieu à Londres en 1986 a fait la démonstration de la politique du consensus à l'œuvre. Si tous les chefs de gouvernement n'ont pas souscrit aux sanctions économiques proposées contre l'Afrique du Sud, tous ont proclamé à l'unisson ce qui constitue le fondement même du Commonwealth — l'égalité raciale et un mode de gouvernement représentatif. Grâce à cette prise de position des chefs de gouvernement, le Commonwealth continuera d'être une institution multinationale efficace, contribuant à la paix et à la coopération internationales.

Affaires extérieures Canada
External Affairs Canada

Histoire

Le Commonwealth moderne est le résultat du courant de décolonisation qui a marqué l'après-guerre, mais ses origines sont toutefois étroitement liées à l'histoire de l'Empire britannique. Ses noms successifs reflètent l'évolution de la réalité : l'Empire britannique est devenu le Commonwealth britannique, puis le Commonwealth des nations ou, simplement, le Commonwealth.

Cette évolution a commencé au siècle dernier, quand le Canada est devenu le premier *dominion* en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, ce qui devait lui conférer un statut d'égalité avec la Grande-Bretagne. L'Australie est devenue un *dominion* en 1900, l'Afrique du Sud en 1910 et l'État libre d'Irlande en 1921. De nombreux États ne pouvant se résoudre à prêter allégeance à la Couronne, une nouvelle formule d'adhésion fut adoptée, ce qui permit à l'Inde de rester dans le Commonwealth en 1949, après qu'elle fut devenue une république indépendante.

À partir de 1960, le Commonwealth a connu une expansion rapide. Son caractère multiracial a été renforcé au fur et à mesure que des pays des Antilles, du Pacifique, de l'océan Indien et de la Méditerranée se joignaient à ceux de l'Afrique et de l'Asie.

Le Commonwealth aujourd'hui

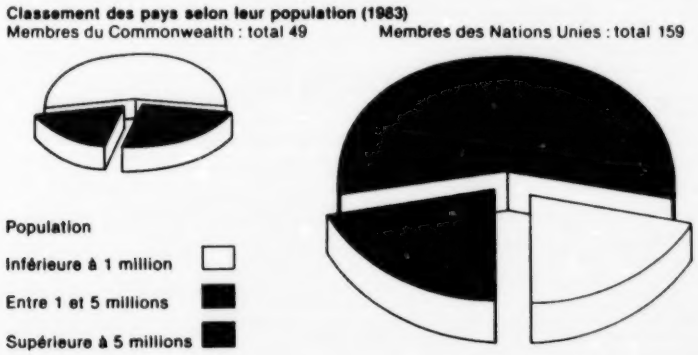
Le Commonwealth regroupe de nos jours 49 nations indépendantes de toutes les régions du globe, qui ont choisi librement de former une association unique en son genre. Rassemblant des pays développés ou en développement, des États insulaires minuscules et de vastes territoires continentaux, le Commonwealth représente plus d'un milliard d'êtres humains. Environ 60 pour cent de cette population a moins de 25 ans.

Le Secrétariat du Commonwealth, chargé de la coordination centrale, a joué un rôle clé dans le succès du Commonwealth moderne. Il a été créé en 1965 à Londres, en Angleterre, dans le but de faciliter la coordination et la consultation dans tous les domaines d'activité de l'association. Le Secrétariat contribue à l'organisation des efforts déployés par les membres du Commonwealth dans le domaine du développement économique et social, particulièrement celui des petits États membres.

Le secrétaire général est nommé par les chefs de gouvernement. M. Shridath Ramphal, ancien ministre guyanais des Affaires étrangères et de la Justice, dirige actuellement le Secrétariat dont le personnel est composé de fonctionnaires de divers pays membres. L'anglais est la langue de travail.

Tous les pays du Commonwealth versent une quote-part ou des contributions volontaires pour diverses activités du Commonwealth. Le Secrétariat fournit informations et aide aux gouvernements en ce qui concerne la rédaction des lois, les négociations commerciales internationales et l'organisation de services gouvernementaux. Le Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (FCCT) est le plus important des programmes de développement de l'association, qui comprennent notamment le Programme du Commonwealth pour la jeunesse, le Programme de bourses d'études du Commonwealth et les activités de la Section des femmes.

La tenue de réunions régulières des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth constitue l'un des mécanismes de coordination les plus novateurs et les plus fructueux de l'association. Ces rencontres ont toujours conservé un caractère informel qu'on ne retrouve guère dans d'autres grandes rencontres internationales. Les questions difficiles sont souvent examinées en



retraite fermée, ce qui permet aux chefs d'État de travailler dans un climat détendu et en petits comités. Cette atmosphère intime leur permet souvent de résoudre des problèmes difficiles.

Les rencontres des chefs de gouvernement ont permis de franchir plusieurs étapes importantes au fil des années, notamment l'Accord de Gleneagles contre les échanges sportifs avec l'Afrique du Sud (1977) et l'Accord de Lusaka (1979), qui a rendu possible la transition sans heurts du Zimbabwe vers l'indépendance et la tenue des premières élections démocratiques dans ce pays en présence d'un groupe d'observateurs du Commonwealth. La réunion de Nassau de 1985 a permis la conclusion d'un accord concernant l'Afrique australe.

Les réunions biennales des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth constituent le plus important des mécanismes de consultation et de supervision aux fins de la coopération fonctionnelle, auquel s'ajoutent des réunions fréquentes des ministres du Commonwealth responsables des finances, de la justice, de l'industrie, de la santé, du travail, de l'agriculture, de la condition féminine et de l'éducation.

Au-delà de l'organisation officielle et de ses ramifications, on trouve le Commonwealth des organisations non gouvernementales, qui sont près de 300, sans caractère officiel. Des milliers de personnes sont liées par un immense réseau international de groupes professionnels et de groupes d'intérêts. Ensemble, elles constituent la base du Commonwealth et lui assurent sa vitalité. Parmi ces associations, mentionnons celles des architectes, des journalistes et des ingénieurs. Les Jeux du Commonwealth et le Festival des arts qui ont lieu tous les quatre ans renforcent les liens d'amitié et de coopération et traduisent avec éclat le caractère multiracial et multiculturel du Commonwealth.

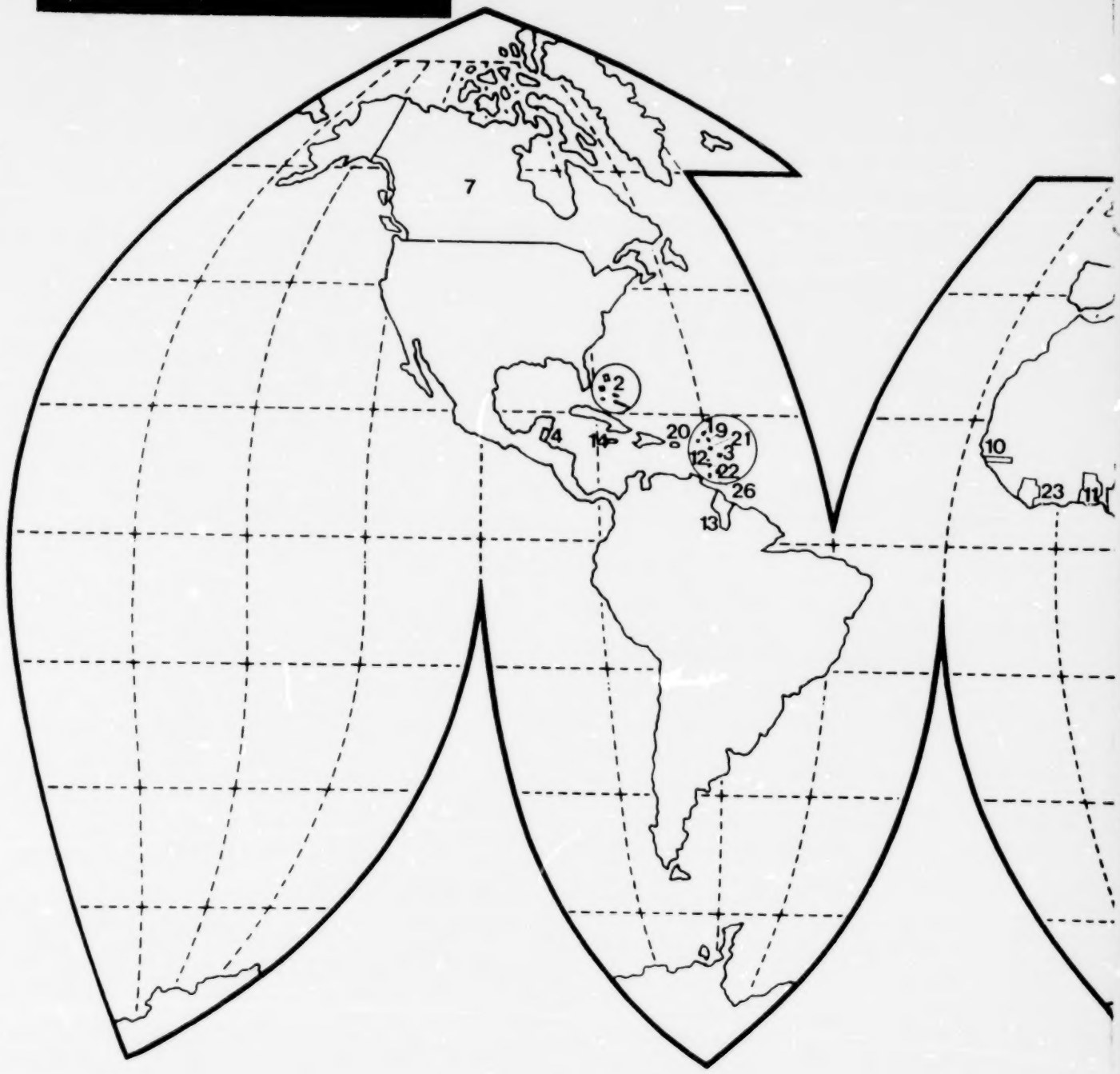
Le rôle du Canada au sein du Commonwealth

Le Canada a toujours été l'un des plus fervents défenseurs du Commonwealth et les Canadiens ont joué un rôle déterminant dans les affaires de cette association. En tant que premier *dominion* indépendant, et compte tenu des efforts qu'il a déployés après la Première Guerre mondiale pour obtenir un statut d'égalité avec la Grande-Bretagne, le Canada a donné l'exemple à d'autres colonies sur la voie de l'indépendance.

L'ancien premier ministre du Canada, M. John Diefenbaker, a joué un rôle de chef de file dans la condamnation de la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud, ce qui a incité ce pays à quitter le Commonwealth en 1961 et a renforcé le principe de l'égalité raciale au sein de l'association. Le distingué diplomate canadien Arnold Smith a été le premier secrétaire général du Commonwealth. M. Robert Stanfield, ancien premier ministre de la Nouvelle-Écosse et chef de l'opposition fédérale a récemment été nommé président du Conseil des gouverneurs de la Fondation du Commonwealth. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures M. Joe Clark a ouvert la voie à l'action concertée des membres du Commonwealth visant à convaincre l'Afrique du Sud d'abandonner sa politique d'apartheid. Comme ses prédécesseurs, le premier ministre, M. Brian Mulroney, a témoigné un engagement indéfectible au Commonwealth, montrant ainsi qu'il l'envisage comme un organisme voué à l'action et au changement.

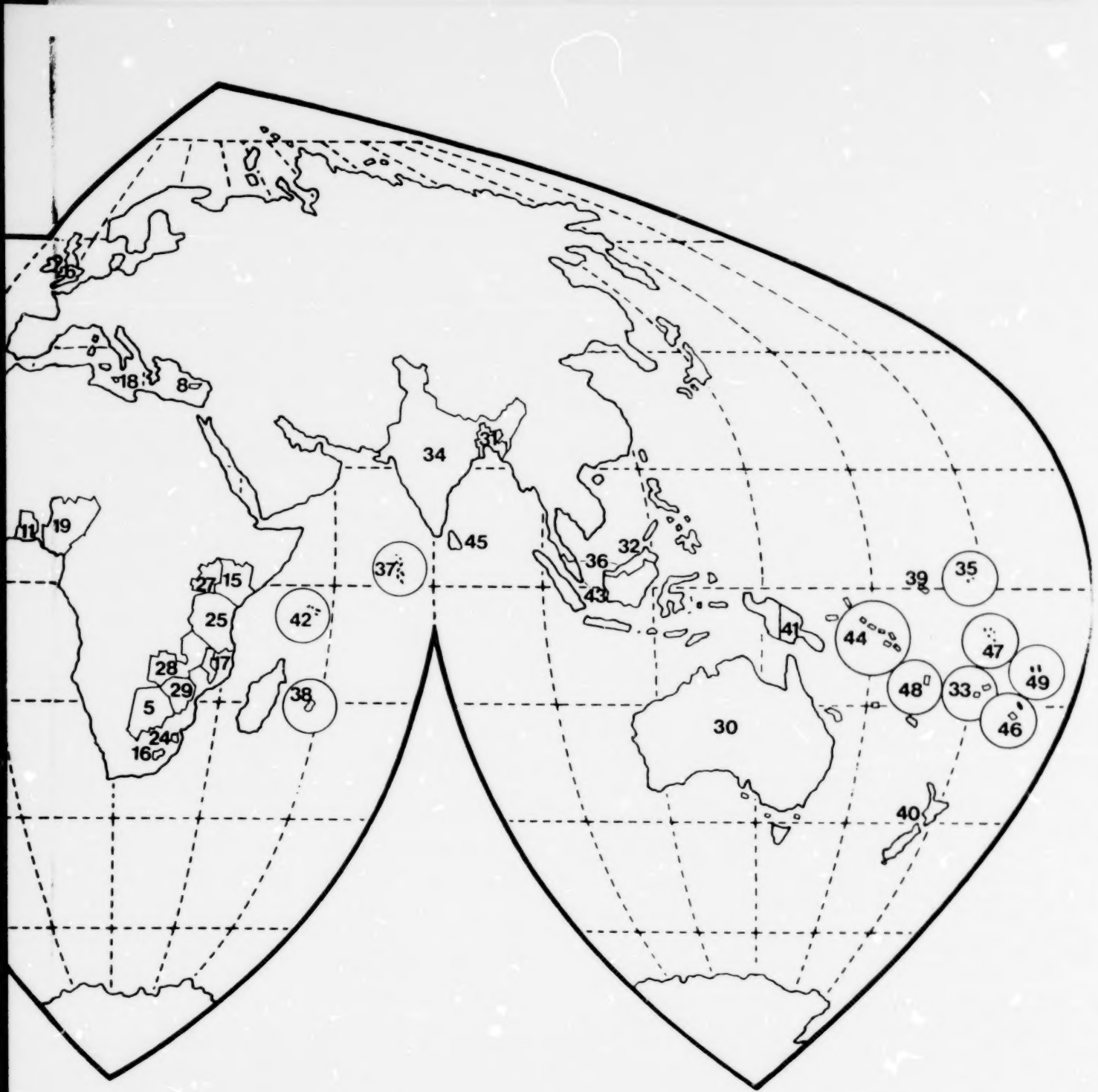
Le Canada a fourni au Commonwealth un appui financier constant et indispensable, qui fait de lui le deuxième plus important donateur de cette organisation. Il est également à l'origine d'un grand nombre d'initiatives importantes du Commonwealth : il en est ainsi pour le style et la forme des réunions des chefs de gouvernement, le Programme de bourses d'études, l'idée d'une Journée du Commonwealth (1975), et la décision d'organiser un festival artistique à l'occasion des Jeux du Commonwealth. Le Canada a également fait beaucoup pour que les questions relatives aux femmes soient inscrites à l'ordre du jour des relations ministérielles de façon à les intégrer directement au processus politique (1983) et pour promouvoir la répartition égale des bourses d'études entre les hommes et les femmes (1984).

Depuis l'abandon du principe selon lequel, en matière de commerce, la préférence était accordée aux pays membres du Commonwealth, l'association ne présente plus le même intérêt pour le commerce canadien. Même si les exportations canadiennes vers les pays du Commonwealth ont atteint quelque 3,5 milliards de dollars en 1985, la part canadienne des exportations mondiales à destination des pays du Commonwealth, qui était d'environ 20 pour cent en 1960, est tombée à 4 pour cent en 1985, la Grande-Bretagne absorbant la moitié de nos



Pays du Commonwealth

Pays	Population	Aide canadienne 1985-1986 (millions $)
1 Antigua et Barbuda	78 000	1,04
2 Bahamas	229 000	0,00
3 Barbade	253 000	6,61
4 Belize	156 000	3,95
5 Botswana	1 000 000	6,70
6 Grande-Bretagne	56 400 000	0,00
7 Canada	25 100 000	0,00
8 Chypre	654 000	0,00
9 Dominique	77 000	8,45
10 Gambie	718 000	1,26
11 Ghana	12 300 000	25,12
12 Grenade	94 000	6,08
13 Guyana	785 000	1,54
14 Jamaïque	2 200 000	22,65
15 Kenya	19 600 000	32,25
16 Lesotho	1 500 000	7,02
17 Malawi	6 800 000	5,88
18 Malte	360 000	0,00
19 Nigeria		
20 Saint-Christophe-et-Nevis		
21 Sainte-Lucie		
22 Saint-Vincent-et-Grenadines		
23 Sierra Leone		
24 Swaziland		
25 Tanzanie		
26 Trinité-et-Tobago		
27 Ouganda		
28 Zambie		
29 Zimbabwe		



	Population	Aide canadienne 1985-1986 (millions $)
	96 500 000	1,91
levis	55 000	0,00
	134 000	1,17
adines	117 000	1,08
	3 700 000	1,28
	731 000	6,00
	21 500 000	41,50
	1 200 000	1,15
	15 000 000	3,52
	6 400 000	14,90
	8 100 000	16,73

	Pays	Population	Aide canadienne 1985-1986 (millions $)
30	Australie	15 500 000	0,00
31	Bangladesh	98 100 000	107,07
32	Brunei Darussalam	218 000	0,00
33	Fidji	686 000	0,59
34	Inde	749 200 000	73,48
35	Kiribati	60 000	0,06
36	Malaisie	15 300 000	4,86
37	Maldives	173 000	0,02
38	Île Maurice	1 000 000	0,30
39	Nauru	8 000	0,00

	Pays	Population	Aide canadienne 1985-1986 (millions $)
40	Nouvelle-Zélande	3 200 000	0,00
41	Papouasie-Nouvelle-Guinée	3 400 000	0,71
42	Seychelles	65 000	0,00
43	Singapour	2 500 000	1,35
44	Îles Salomon	259 000	0,06
45	Sri Lanka	15 900 000	30,70
46	Tonga	106 000	0,06
47	Tuvalu	8 000	0,06
48	Vanuatu	130 000	0,18
49	Samoa occidentales	161 000	1,83

produits. Le Canada tente toutefois de créer des débouchés intéressants dans plusieurs pays du Commonwealth, qui demeure pour le Canada un véhicule important d'aide aux pays en voie de développement.

L'aide canadienne aux pays du Commonwealth

Le programme mondial d'aide au développement du Canada a ses origines dans le Commonwealth. Après qu'un certain nombre de pays d'Asie aient abandonné leur statut de colonie à la fin des années 40, il est apparu que l'indépendance politique serait difficile à soutenir sans un développement économique et social vigoureux. En 1950, le Canada s'est joint à l'Australie, au Ceylan, à la Grande-Bretagne, à l'Inde, à la Nouvelle-Zélande et au Pakistan pour établir le plan de Colombo qui, jusqu'en 1958, fut le seul programme bilatéral canadien d'aide au développement.

Les liens que le Canada entretient avec le Commonwealth ont également influé sur la forme et l'orientation de son programme d'aide au développement. Tandis que les pays du Commonwealth de la région des Antilles et de l'Afrique accédaient à l'indépendance à la fin des années 50 et au début des années 60, le Canada jouait un rôle croissant au chapitre de la collaboration pour le développement. Aujourd'hui, l'aide canadienne au développement est concentrée dans 30 pays dits « pays de concentration », envers lesquels le Canada a pris des engagements à long terme mettant à contribution tous les mécanismes d'aide.

En 1985, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a offert de l'aide à 44 des 49 pays du Commonwealth. L'aide bilatérale globale aux pays du Commonwealth représente près de 20 pour cent du budget total du Programme canadien d'aide au développement.

En 1986-1987, le Canada a fourni 16,7 millions de dollars au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (FCCT), venant ainsi au premier rang des donateurs du Fonds. C'est un Canadien qui est directeur général du Fonds, lequel repose sur le principe de l'aide réciproque et continue de jouer un rôle de pionnier en encourageant la coopération technique entre les pays en voie de développement. Tous les membres fournissent une contribution financière à son budget. Important facteur de coopération Sud/Sud, le fonds recrute 60 pour cent de ses spécialistes dans les pays en voie de développement du Commonwealth. La formation par les soins du Fonds est organisée presque exclusivement dans d'autres pays en développement du Commonwealth. Le Fonds a amplement démontré qu'il pouvait répondre rapidement, et avec de faibles frais généraux administratifs, aux demandes d'assistance technique à petite échelle émanant des pays membres.

Déclaration des principes du Commonwealth faite par les chefs de gouvernement du Commonwealth réunis à Singapour en 1971

« Le Commonwealth des Nations est une association d'États indépendants et souverains, maîtres de leur politique, qui ont choisi de se consulter et de collaborer pour le bien de leurs populations et pour la concorde internationale et la paix dans le monde.

Les États membres du Commonwealth, répartis dans six continents et sur cinq océans, réunissent des peuples de races, de langues et de religions diverses, et illustrent toutes les phases du développement économique, depuis les pays défavorisés en voie de développement jusqu'aux grandes nations industrielles. Ils englobent une grande variété de cultures, de traditions et d'institutions.

L'appartenance au Commonwealth n'empêche pas les gouvernements des États membres d'être non alignés ou d'adhérer à tout autre groupe, association ou alliance. Malgré cette diversité, tous les États membres du Commonwealth partagent certains principes, et c'est en soutenant ces principes que le Commonwealth peut continuer à œuvrer dans l'intérêt de l'humanité au sein de la communauté internationale.

Nous croyons que le maintien de la paix et de l'ordre dans le monde est essentiel à la sécurité et à la prospérité de l'humanité; nous appuyons par conséquent l'Organisation des Nations Unies et nous cherchons à renforcer son influence stabilisatrice dans le monde et à soutenir ses efforts en vue de faire disparaître les causes de tensions entre les nations.

Nous croyons à la liberté individuelle, à l'égalité des droits entre tous les citoyens, indépendamment de leur race, de leur couleur, de leurs croyances religieuses ou de leurs opinions

politiques, et au droit inaliénable de chacun de prendre part par des moyens politiques démocratiques à l'élaboration de la société dans laquelle il vit. Par conséquent, nous nous efforçons de promouvoir dans nos pays respectifs les institutions représentatives et les garanties des libertés individuelles, en vertu du droit qui constitue notre patrimoine commun.

Nous considérons les préjugés raciaux comme un mal dangereux qui menace le sain épanouissement du genre humain, et la discrimination raciale comme une véritable plaie sociale. Chaque nation luttera avec vigueur contre ce fléau. Aucun pays n'accordera à des régimes qui pratiquent la discrimination raciale une aide qui, à son avis, contribuerait directement à encourager ou à consolider cette politique odieuse.

Nous nous opposons à toutes les formes de domination coloniale et d'oppression raciale et nous avons pour principes la dignité humaine et l'égalité des personnes. En conséquence, nous militerons partout en faveur de la dignité humaine et de l'égalité des personnes, et nous appuierons les principes de l'autodétermination et de l'antiracisme.

Nous estimons que les grandes inégalités actuelles dans la répartition des richesses entre les différentes parties de l'humanité sont trop marquées pour être tolérées. Elles créent aussi des tensions dans le monde. Nous nous fixons donc comme objectif leur disparition progressive, et nous nous efforcerons de vaincre la pauvreté, l'ignorance et la maladie en élevant les niveaux de vie et en édifiant une communauté internationale plus équitable.

À cette fin, nous chercherons à libéraliser le plus possible les échanges internationaux, à des conditions justes et équitables pour tous, en tenant compte des exigences particulières des pays en voie de développement, et à encourager le transfert vers ces pays de ressources adéquates, tant publiques que privées, conscients de l'importance d'agir dans un véritable esprit de collaboration et de créer dans les pays en développement un climat qui favorise la croissance et l'investissement de façon soutenue.

Nous croyons que la coopération internationale est essentielle pour faire disparaître les causes des guerres, pour promouvoir la tolérance, combattre l'injustice et assurer le développement de tous les peuples du monde. Nous sommes persuadés que le Commonwealth est parmi les associations les plus aptes à réaliser ces objectifs.

Ainsi, les États membres du Commonwealth estiment qu'ils peuvent illustrer de manière constructive l'approche multinationale qui est vitale pour la paix et le progrès dans un monde moderne. L'association repose sur la consultation, la discussion et la coopération.

En rejetant la contrainte comme instrument de politique, ils reconnaissent que la protection de chaque État membre contre une aggression venant de l'extérieur intéresse tous les membres de l'association. L'association fournit aux États membres de nombreux moyens d'échanger sur une base permanente des connaissances et des points de vue sur des questions professionnelles, culturelles, économiques, juridiques et politiques.

Nous avons l'intention d'encourager et d'étendre ces relations, car nous croyons que notre association multinationale peut favoriser la compréhension entre les hommes et entre les nations, aider à éliminer la discrimination fondée sur les différences de race, de couleur ou de croyance, garantir les libertés individuelles, contribuer à enrichir la vie de tous et exercer une profonde influence pour promouvoir la paix entre les nations. »